სტრასბურგი, 2001 წლის 23 ნოემბერი CCJE (2001) OP №2

ევროპელ მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭო (ემსს)
ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭოს (ემსს)
დასკვნა № 2 (2001)
ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტისათვის

სასამართლო ორგანოების ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად, სასამართლოების მართვისა და დაფინანსების და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლის შესრულების თაობაზე

1. ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭომ მოცემული დასკვნა მოამზადა ანკეტაზე სახელმწიფოთა პასუხების, ემსს-ს სამუშაო ჯგუფებისა და ემსს-ს თავმჯდომარის, მისი მოადგილისა და ამ საკითხში ემსს-ს სპეციალისტის, ბატონ იაცეკ ხლებნის (პოლონეთი) მიერ მომზადებული დოკუმენტების საფუძველზე.

2. ემსს აღიარებს, რომ სასამართლოების დაფინანსება მჭიდროდაა დაკავშირებული მოსამართლეთა დამოუკიდებლობასთან, რადგან ეს მათ სამუშაო პირობებს განსაზღვრავს.

3. ეფრო მეტიც, არსებობს აშკარა ურთიერთდამოკიდებულება სასამართლოების დაფინანსებას, მართვასა და ადამიანის უფლებათა ევროპის კონვენციის პრინციპებს შორის, ვინაიდან მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობა და სამართლიანი სასამართლოს უფლება, საქმეთა გონივრულ ვადაში განხილვა არ შეიძლება იყოს სათანადოდ გარანტირებული, თუ სასამართლოს არ გააჩნია ეფექტური საქმიანობისათვის აუცილებელი სახსრები და რესურსი.

4. სასამართლო დაფინანსებისა და მართვის სფეროში, ევროპის საბჭოს საერთო პრინციპებისა და სტანდარტების შესაბამისად, სახელმწიფოები პასუხისმგებელნი არიან საჭირო ფინანსური სახსრების გამოყოფაზე, რომლებიც შეესაბამება სხავადასხვა სისტემების მოთხოვნებს.

5. <u>ემსს ადასტურებს, რომ, მართალია, სასამართლოების დაფინანსება სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაწილია და მას პარლამენტში წარადგენს ფინანსთა მინისტრი, მაგრამ იგი არ უნდა იყოს დამოკიდებული პოლიტიკურ ცვლილებებზე.</u> მიუხედავად იმისა, რომ თითოეული ქვეყნის მიერ სასამართლოების დაფინანსების მოცულობა პოლიტიკური გადაწყვეტილებაა, ხელისუფლების დანაწილების პირობებში, უნდა გამოირიცხოს ნებისმიერი ზეწოლა აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების მხრიდან სასამართლო ორგანოებისადმი მათი ბიუჯეტის განხილვისას. <u>სასამართლოსათვის სახსრების გამოყოფის საკითხი უნდა გადაწყდეს სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის პრინციპთან მკაცრ შესაბამისობაში.</u>

6. ქვეყნების უმეტესობაში სასამართლოების ბიუჯეტს იუსტიციის სამინისტრო წარმოადგენს და ამასთან დაკავშირებით აწარმოებს მოლაპარაკებებს ფინანსთა სამინისტროსთან ამ საკითხის თაობაზე. ბევრ სახელმწიფოში სასამართლო უშუალოდ თავად ან იუსტიციის სამინისტროს მეშვეობით მიმართავს ფინანსთა სამინისტროს დაფინანსების თაობაზე: მაგალითად, ესტონეთისა და სლოვაკეთის უზენაესი სასამართლოები – ამავე სასამართლოების, ხოლო კვიპროსისა და სლოვენიის უზენაესი სასამართლოები – ყველა ინსტანციის სასამართლოების ბიუჯეტის შესახებ. შვეიცარიის ფედერალურ უზენაეს სასამართლოს უფლება აქვს, სამი მოსამართლისგან შემდგარი ადმინისტრაციული კომისიის მიერ მოწონებული საკუთარი ბიუჯეტი წარუდგინოს ფედერალურ პარლამენტს, ხოლო სასამართლოს თავმჯდომარესა და გენერალურ მდივანს შეუძლიათ ბიუჯეტის განხილვისას პარლამენტში გამოსვლა. ლიტვის საკონსტიტუციო სასამართლოს 1999 წლის 21 დეკემბრის გადაწყვეტილებით, დადგენილია პრინციპი, რომლის შესაბამისად, თითოეულ სასამართლოს გააჩნია საკუთარი ბიუჯეტის უფლება, რომელიც ცალკე სტრიქონითაა შეტანილი პარლამენტის მიერ დამტკიცებულ ქვეყნის ბიუჯეტში. რუსეთის ფედერალურ ბიუჯეტში გათვალისწინებულია ცალკეული დებულებები საკონსტიტუციო სასამართლოს, უზენაესი სასამართლოს, საერთო იურისდიქციისა სხვა სასამართლოების, ასევე ფედერალური საარბიტრაჟო სასამართლოსა და სხვა საარბიტრაჟო სასამართლოების ბიუჯეტისათვის და რუსეთის მოსამართლეთა კავშირს უფლება აქვს არა მარტო მიიღოს მონაწილეობა მოლაპარაკებებში ფედერალურ ბიუჯეტთან დაკავშირებით, არამედ წარმოდგენილიც იყოს რუსეთი ფედერაციის ფედერალური კრების პალატებში მისი განხილვის დროს. ჩრდილოეთის ქვეყნებში ახლახან მიიღეს კანონმდებლობა, რომელმაც განსაზღვრა სასამართლოების ბიუჯეტების შედგენისა და იუსტიციის სამინისტროსათვის გადაცემის კოორდინაციის პროცედურა. დანიაში კოორდინატორის როლი დაკისრებული აქვს ადმინისტრაციულ სასამართლოს, რომლის ხელმძღვანელ კომიტეტში უმრავლესობას წარმოადგენენ სხვადასხვა სასამართლოთა მოსამართლეები. შვედეთში ანალოგიურ ფუნქციას ასრულებს სპეციალური სამთავრობო ორგანო – ნაციონალური სასამართლო ადმინისტრაცია, რომელმაც უნდა მოამზადოს სამწლიანი უწყვეტი ბიუჯეტი.

7. სხვა ქვეყნებში არ არსებობს ოფიციალური პროცედურა, რომელიც იუსტიციის მინისტრთან, ან ანალოგიურ დონეზე მოლაპარაკებისას ითვალისწინებდეს წინადადებების წარდგენას ბიუჯეტთან ან სასამართლო ხარჯების დაფინანსებასტან დაკავშირებით. სასამართლო ორგანოების მხრიდან ამ საკითხის განხილვაში მონაწილეობის ნებისმიერი მცდელობა არაოფიციალურია. ამგვარი სამართლებრივი სისტემის ქვეყნებია - ბელგია, ხორვატია, საფრანგეთი, გერმანია, ლუქსემბურგი, მალტა, უკრაინა, გაერთიანებული სამეფო და იტალია (ცალკეული ანაზღაურებების გამოკლებით).

8. სასამართლოების დაფინანსების საკმარისად მიჩნეული დონე ყოველთვის არ შეესაბამება სასამართლო ორგანოებთან ოფიციალური კონსულტაციებისა და წინადადებების შედეგად დადგენილ ზღვარს, თუმცა სასამართლო ორგანოების არაპირდაპირი მონაწილეობა დღემდე მიიჩნევა მნიშვნელოვან ფაქტორად. ანკეტის პასუხები ძალიან ხშირად წარმოაჩენენ მრავალრიცხოვან ნაკლოვანებებს, მაგალითად, შესაბამისი მატერიალური პირობების დეფიციტს (შენობები, ავეჯი, სათავსოები, კომპიუტერული ტექნიკა და ა.შ.), იმ მხარდაჭერის არქონას, რაც აუცილებელია მოსამართლისათვის თანამედროვე დონეზე მართლმსაჯულების განსახორციელებლად (იგულისხმება კვალიფიციური პერსონალი,

თანააშემწე-სპეციალისტები, კომპიუტერიზებულ დოკუმენტაციაზე წვდომა და ა.შ.) ეს განსაკუთრებით ეხებათ აღმოსავლეთევროპულ ქვეყნებს, სადაც პარლამენტში ზღუდავენ სასამართლოების დაფინანსებას და არ გამოუყოფენ მათ ნორმალური ფუნქციონირებიოსათვის აუცილებელ თანხებს (მაგალითად, რუსეთში სასამართლოების დაუფინანსებლობამ 50% შეადგინა). თვით დასავლეთ ევროპის ქვეყნებშიც კი, საბიუჯეტო შეზღუდვებმა გამოიწვია სასამართლო შენობების, კომპიუტერული ტექნოლოგიებისა და პერსონალის ნაკლებობა (ეს უკანასკნელი კი, ცალკეულ შემთხვევებში, მოსამართლეთა არასამოსამართლეო ფუნქციებით დატვირთვას იწვევს).

9. ერთ-ერთი პოტენციური პრობლემა გამოიხატება იმაში, რომ სასამართლო ხელისუფლება ყოველთვის არ განიხილება, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებული შტო, რომელსაც თავისი ამოცანების შესასრულებლად აქვს ასევე განსაკუთრებული მოთხოვნილებები და ამასთან ერთად, რჩება დამოუკიდებელი. სამწუხაროდ, სასამართლო ხელისუფლების ეფექტურობასა და სერიოზულ სტრუქტურულ ცვლილებებზე გავლენას ახდენს ეკონომიკური ასპექტები. არსებული ფინანსური პოტენციალის იგნორირება არც ერთ ქვეყანას არ შეუძლია, თუმცა სასამართლო ხელისუფლებასა და სასამართლოებს სრული საფუძველი აქვთ მოითხოვონ აუცილებელი დაფინანსება.

10. ემსს გვერდს ვერ აუვლის ქვეყნების ეკონომიკური განვითარების დონეებს შორის განსხვავებას, მაგრამ მიიჩნევს, რომ სასამართლო ორგანოების შესაბამისი დაფინანსების უზრუნველყოფა მოითხოვს თვით სასამართლოების მეტ მონაწილეობას ბიუჯეტების შემუშავების პროცესში. <u>ემსს-მ აღიარა იმის მნიშვნელობას, რომ პარლამენტების მიერ სასამართლოების ბიუჯეტების მიღების პროცედურები უნდა შეიცავდეს პროცედურას, რომელიც იძლევა საშუალებას გათვალისწინებული იქნეს თვით სასამართლოების მოსაზრებები.</u>

11. ბიუჯეტის შემუშავებისას სასამართლო ორგანოების აქტიური მონაწილეობის ერთ-ერთი ფორმაა სასამართლო ხელისუფლების მართვაზე პასუხისმგებელი დამოუკიდებელი ორგანოს მაკოორდინებელი ფუნქციით აღჭურვა. ამ ორგანოს, სადაც იგი არსებობს და წარმოადგენს ყველა სასამართლოს, სასურველია შეეძლოს საბიუჯეტო საკითხების წარდგენა პარლამენტში ან მის ერთ-ერთ სპეციალიზებულ კომიტეტში.

12. სასამართლოებისათვის გამოყოფილი ბიუჯეტის მართვა საჭიროებს ყურადღებას თვით სასამართლოების მხრიდან. საკითხის განხილვამ ცხადყო, რომ არსებობს სერიოზული განსხვავებები ერთის მხრივ იმ სისტემებს შორის, რომლებშიც მართვას ახორციელებს სასამართლო ორგანო, ან პირები, ან ორგანოები, რომლებიც ანგარიშვალდებულნი არიან სასამართლო ხელისუფლების ან შესაბამისი ადმინისტრაციული უფლებამოსილებით აღჭურვილი დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც ასევე პასუხისმგებელია სასამართლოების წინაშე და მეორეს მხრივ იმ სისტემების შორის, რომლებშიც მართვა სრულად ხორციელდება სამთავრობო დეპარტამენტის ან სამსახურის შეხედულებისამებრ. პირველი მიდგომა მიღებულია ზოგიერთ ახალ დემოკრატიულ ქვეყანაში და ასევე სხვა ქვეყნებში, ვინაიდან ითვლება, რომ ის უზრუნველყოფს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობას და მოსამართლეების მიერ თავიანთი ფუნქციების განხორციელებას.

13. თუ მოსამართლეებს ეკისრებათ სასამართლოების მართვაზე პასუხისმგებლობა, მაშინ მათ უნდა მიიღონ შესაბამისი მომზადება და უნდა გაეწიოთ აუცილებელი დახმარება ამ ამოცანის შესასრულებლად. უმნიშვნელოვანესია, რომ მოსამართლეებმა მიიღონ ყველა ადმინისტრაციული გადაწყვეტილება, რომელიც უშუალო გავლენას ახდენს სასამართლოების ფუნქციონირებაზე.

დასკვნა:

14. ემსს მიიჩნევს, რომ სახელმწიფოებმა ამ დასკვნის შესაბამისად უნდა გადახედონ სასამართლოების მართვასა და დაფინანსების არსებულ წესებს. ემსს აუცილებლად თვლის სასამართლოებისათვის საკმარისი სახსრების გამოყოფას, რათა მათ შეძლონ საქმიანობა ადამიანის უფლებათა ევროპის კონვენციის მეექვსე მუხლის სტანდარტების შესაბამისად.